

# SYNTHÈSE



*Évaluation conjointe du programme  
pour le renforcement des capacités commerciales  
(PRCC)*



# TRÉSOR

DIRECTION GÉNÉRALE

ÉVALUATION DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT 2016



# Sommaire

|                                                                                                |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Avant-propos                                                                                   | 7  |
| Partie 1. Évaluation du programme<br>pour le renforcement des capacités<br>commerciales (PRCC) | 9  |
| 1. Synthèse                                                                                    | 10 |
| 2. Executive summary                                                                           | 16 |
| Partie 2. Réponse aux recommandations                                                          | 23 |
| Partie 3. Composition du comité<br>de pilotage de l'évaluation                                 | 31 |



## Avertissement

Les évaluations publiées par le ministère de l'Économie et des Finances ont pour objectif de rendre compte des activités d'aide au développement avec impartialité et d'améliorer leur efficacité. Ces évaluations sont conduites conformément aux principes du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques et dans le respect de la Charte de la Société française d'évaluation. Les appréciations, observations et recommandations exprimées dans la présente évaluation le sont sous la seule responsabilité des consultants qui l'ont réalisée et ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel du ministère.



# Avant-propos

En amont du renouvellement du programme pour le renforcement des capacités commerciales (PRCC), la direction générale du Trésor (DG Trésor) et l'Agence française de développement (AFD) ont mené une évaluation conjointe du dispositif, prévue par les conventions de mise en œuvre du programme.

Le PRCC entre dans le champ de l'aide au commerce, dont le cadre conceptuel a été défini par l'Organisation Mondiale du Commerce et qui couvre la politique et la réglementation commerciales, les investissements dans les infrastructures économiques, le renforcement des capacités productives et l'ajustement structurel lié au commerce. Parmi cet éventail large d'activités, le PRCC est le seul outil d'aide français spécifiquement dédié à l'assistance technique au commerce. Toutefois il représente moins de 1 % de l'aide au commerce de la France, qui s'est élevée à 18,8 milliards de dollars entre 2008 et 2016.

La première génération de PRCC (PRCC 1) a été lancée en 2002. Faisant suite à quatre générations successives de programme, l'objectif de l'évaluation était d'exprimer une opinion indépendante et argumentée sur les réalisations et résultats du programme et de formuler des pistes de réflexion pour la cinquième génération de programme (PRCC 5) qui couvrira la période 2016-2018.

À la suite d'un appel d'offres ouvert, le cabinet EY a été retenu pour mener cette évaluation, sous la supervision d'un comité de pilotage composé de représentants des administrations intéressées (ministère de l'Économie et des Finances, ministère des Affaires étrangères et du Développement international) ainsi que de l'AFD et du Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII).

L'évaluation a été scindée en deux temps : une évaluation de la mise en œuvre du programme d'abord, puis une analyse des impacts du PRCC ensuite.

Les résultats ont permis d'actualiser les conclusions de la première évaluation du programme menée en 2009. Ils ont confirmé la pertinence du programme, dont la valeur ajoutée provient de sa grande flexibilité qui permet de soutenir des acteurs aux profils variés et de financer une palette d'actions larges et sur-mesure. Ils ont souligné l'alignement du PRCC avec les priorités françaises et mis en lumière l'effort financier accru accordé à l'Afrique subsaharienne dans les dernières générations de programme. Toutefois, ils ont également confirmé les lenteurs dans les décaissements et les délais de mise en œuvre des projets observées en 2009 et qui restent d'actualité même si l'exécution financière du programme a connu une légère amélioration depuis la précédente évaluation.

L'évaluation a par ailleurs montré la réalité des résultats et bénéfices du PRCC sur les capacités des producteurs et entreprises ayant bénéficié des projets, même si ceux-ci ont pu être difficiles à isoler et quantifier. À l'image des projets PRCC eux-mêmes, les effets qui en découlent sont variés et peuvent prendre des amplitudes diverses, selon que les projets soient uniquement soutenus par le PRCC ou que le PRCC apporte une contribution dans un projet financé par plusieurs bailleurs, que le PRCC soutienne des filières « traditionnelles » ou plus « exploratoires » de l'aide au commerce, etc.

Enfin, l'évaluation a contribué à alimenter la réflexion pour le renouvellement du programme (PRCC 5) tout au long de l'année 2016. Elle a, par exemple, formulé des recommandations pour le renforcement des procédures de suivi. Si celles-ci avaient déjà été améliorées depuis l'évaluation de 2009, l'évaluation a montré qu'elles restaient perfectibles pour assurer la mise en place d'une vision stratégique qui puisse s'inscrire dans le cadre des orientations pour l'aide au commerce.

Au final, l'évaluation a été un processus riche qui a permis de produire des connaissances partagées sur le bilan du PRCC et d'alimenter les échanges entre les équipes concernées à la DG Trésor, au MAEDI et à l'AFD sur l'avenir du programme. Elle a nourri un dialogue et des idées qui devraient permettre d'aller encore plus loin dans les améliorations et changements mis en œuvre depuis la précédente évaluation.

**François Riegert**

Président du comité de pilotage de l'évaluation

Ministre-conseiller

Chef du service économique de la Représentation  
permanente de la France auprès de l'Union européenne

## Partie 1

# ÉVALUATION DU PROGRAMME POUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS COMMERCIALES (PRCC)

SYNTHÈSE EN FRANÇAIS ET EN ANGLAIS

Évaluation réalisée par EY pour la DG Trésor et l'AFD  
date de remise du rapport final : juillet 2016

Équipe d'évaluation :

Marie Brunagel

François Comets

Constance Legallais

Martin Polivka

Vincent Raufast

Sophie Troadec



Building a better  
working world

# 1. Synthèse

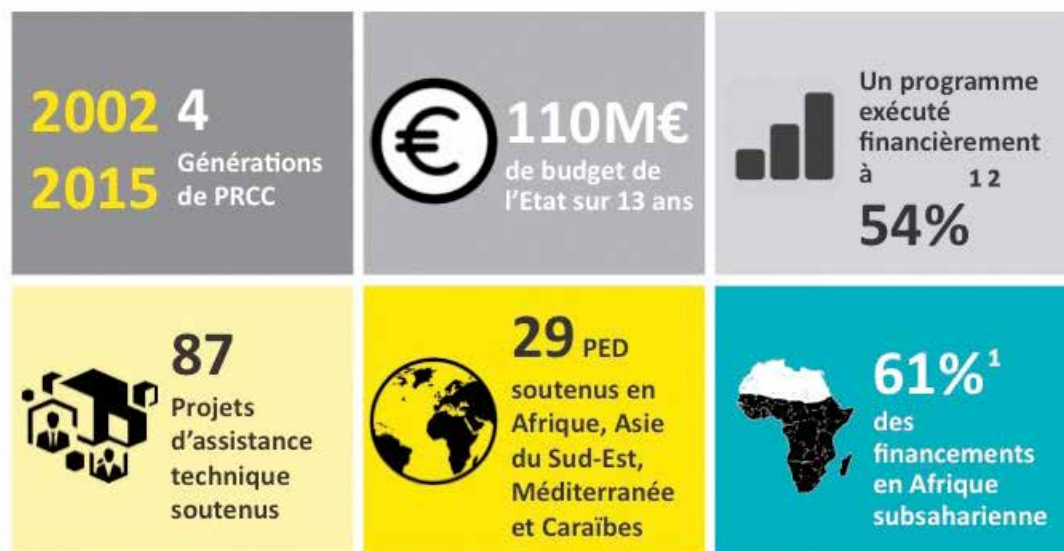
À l'automne 2015, la direction générale du Trésor (DG Trésor) du ministère de l'Économie et des Finances conjointement avec l'Agence française de développement (AFD) a confié au cabinet EY (ex-Ernst & Young) une évaluation indépendante du programme pour le renforcement des capacités commerciales (PRCC). L'évaluation a couvert principalement les conventions signées au titre des deuxième, troisième et quatrième générations du programme (PRCC 2, PRCC 3 et PRCC 4), bien que des projets du PRCC 1 aient pu être étudiés pour compléter et affiner certaines analyses.

Les objectifs fixés pour cette évaluation étaient de dresser un bilan du PRCC, d'évaluer sa pertinence, sa mise en œuvre et son efficacité, et de proposer des scénarios d'évolution, notamment dans le cadre des négociations de la convention de la cinquième génération de PRCC. Pour atteindre ces objectifs, une démarche en quatre étapes a été élaborée par le cabinet EY, comprenant :

- une phase de lancement et de cadrage ;
- une phase de premières analyses – notamment sur un échantillon de 15 projets du PRCC 3 – sur la base d'une revue documentaire approfondie, et d'une série d'entretiens ;
- une phase d'enquêtes sur le terrain, au Sénégal, au Cambodge et en Tunisie ;
- une phase finale de consolidation, de conclusions et de recommandations.

## Chiffres clés de l'évaluation

Initié en tant que programme pilote en 2002, le PRCC est présenté comme le seul outil d'assistance technique bilatéral français en matière d'aide au commerce. Le PRCC a été mis en œuvre sans discontinuité depuis sa création, et les objectifs et zones prioritaires se sont affinés au fil des générations, tout comme ses modalités d'intervention.



<sup>1</sup> A début décembre 2015, toutes générations de PRCC confondues

<sup>2</sup> Taux de décaissement net du PRCC

### **Un programme pertinent pour répondre, grâce à sa grande flexibilité d'intervention, à la diversité des besoins locaux et intervenir sur une grande variété de projets en matière d'aide au commerce**

Le PRCC a confirmé sa grande flexibilité d'intervention, constatée lors de la première évaluation de 2009 du programme, sur les dernières générations. Cette flexibilité est permise à la fois par un cadre d'intervention large et des montants d'engagement moyens faibles. Depuis 2002, 87 projets ont ainsi été soutenus, pour une aide moyenne de 1,1 million d'euros par projet. Plébiscitée, cette flexibilité lui permet de soutenir des projets de taille et de nature variée.

Si, compte-tenu des filières économiques des pays aidés, 60 % des projets étudiés lors de l'évaluation ont concerné des opérations auprès de filières d'exportation agricole ou de la pêche, le PRCC est également intervenu auprès de filières industrielles (mécatronique, textile, santé par exemple) ou de service (cinéma, tourisme). Par ailleurs, le PRCC intervient sur des actions diverses, selon les besoins des projets :

- des formations, en priorité des personnels d'encadrement d'organisations professionnelles, de filières ou d'institutions responsables des programmes commerciaux (indications géographiques protégées, commerce équitable), mais également directement auprès des producteurs, entreprises ou salariés des filières ;
- des études pour améliorer les pratiques des producteurs et des entreprises, dresser un état des lieux de la réglementation et de la structuration des filières ou encore la recherche de nouveaux produits ;
- le soutien au développement d'outils de gestion, de communication et de sensibilisation ;
- le financement de petits équipements, allant de la réhabilitation de centres de lavage à Haïti, à la construction de deux centres de traitement du café à Sao Tomé, ou encore d'une salle cloisonnée de formation pour permettre à la Fédération des Entreprises congolaises de dispenser des formations.

Cette flexibilité est plébiscitée par la grande majorité des parties prenantes : chefs de projet de l'AFD qui suivent les projets, maîtrises d'ouvrage et bénéficiaires. Les principaux atouts du programme français résident dans sa capacité à :

- financer des projets de tailles, natures et secteurs différents ;
- soutenir des structures variées (acteurs publics nationaux, association, structure privée, organisme régionale...);
- apporter de l'expertise sur l'ensemble des activités d'un maître d'ouvrage tout comme sur une seule d'entre elles ;
- s'adapter aux évolutions des contextes locaux une fois le projet démarré ;
- de façon plus globale, positionner la France sur des secteurs innovants en matière d'aide au commerce (comme le cinéma au Cambodge).

### **Un programme aligné sur les priorités de l'aide française au commerce, et qui contribue de manière pertinente aux objectifs de l'aide publique au développement**

Depuis le début de sa mise en œuvre, le PRCC est un outil qui s'inscrit dans les priorités géographiques et thématiques de la France en matière d'aide au commerce (définies par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de 2009). La mise en œuvre du PRCC a su par ailleurs s'adapter au fil des générations pour prendre en compte les évolutions de ces priorités :

- 61 % des engagements du PRCC sont ainsi alloués à l'Afrique subsaharienne, conformément à l'objectif de concentrer 60 % de l'aide publique au développement sur cette zone, en particulier auprès des pays les moins avancés qui la composent ;

- la part attribuée aux pays méditerranéens reste stable sur toute la période, en particulier les pays du Partenariat de Deauville pour les dernières générations du PRCC ;
- les priorités thématiques et sectorielles que sont le commerce équitable, les indications géographiques protégées, le renforcement des démarches qualité et l'accompagnement des filières agricoles constituent le gros des projets soutenus. Les secteurs de la pêche et du tourisme, identifiés comme prioritaires par les signataires de la convention-cadre du PRCC 4, sont également soutenus mais dans une moindre mesure.

Malgré l'attention de plus en plus forte accordée dans les dernières générations à l'Afrique subsaharienne, le PRCC continue de soutenir de manière importante l'Asie du Sud-Est, que ce soit par des projets bilatéraux ou multi-pays. Le Cambodge, le Vietnam et, dans une moindre mesure, le Laos restent parmi les plus grands bénéficiaires.

### **La pertinence des projets soutenus est notamment assurée par la qualité de l'instruction réalisée par les équipes de l'AFD**

Dans la très grande majorité des projets étudiés, l'instruction réalisée par l'AFD est de très bonne qualité et permet d'identifier, souvent avec précision et de manière exhaustive, les besoins des acteurs économiques locaux. Les projets soutenus par le PRCC sont ainsi en adéquation complète avec les besoins des filières soutenues et les priorités économiques des pays bénéficiaires.

### **Les projets soutenus par le PRCC ont des résultats probants sur les capacités économiques des bénéficiaires finaux, la structuration des filières locales, ainsi que la valorisation de leurs produits sur les marchés internationaux**

Les effets des projets soutenus par le PRCC sont indéniables lorsqu'on considère les capacités des producteurs et entreprises, qui sont les bénéficiaires finaux des actions et la situation des filières soutenues. L'évaluation a montré que les projets soutenus par le PRCC obtiennent les résultats les plus significatifs dans la structuration et la valorisation de filières d'exportation, en intervenant de façon très concrète : financement et développement de structures interprofessionnelles, programmes de formation, appui au dialogue entre les différents acteurs d'une filière. Mis à part quelques cas défailants, les réalisations sont mises en œuvre tel qu'il est prévu dans les conventions, et les attentes et objectifs fixés sont atteints. Ce faisant, ces projets permettent à l'ensemble des acteurs de la chaîne de valeur de monter en compétences et d'augmenter leurs capacités de production ou commerciales, mais également aux filières d'accroître leur visibilité auprès des administrations nationales en tant qu'acteurs pour l'économie exportatrice.

Cependant, il est difficile d'affirmer que l'appui apporté par le PRCC est décisif dans l'évolution des exportations des pays bénéficiaires et leur intégration dans le commerce international. Le poids relativement limité de l'aide française combiné au manque de données de suivi sur les projets soutenus, même de grande ampleur, portent à conclure que les impacts du PRCC au niveau macro-économique restent limités.

Au-delà du soutien direct aux exportations, l'assistance technique délivrée grâce au PRCC apparaît structurante en impliquant quasi-systématiquement l'ensemble des acteurs de la chaîne de valeurs d'une filière dans sa structuration, et notamment les autorités nationales.

### **La contribution du PRCC à ces résultats et leur durabilité varient selon les types de projets soutenus...**

Le PRCC peut intervenir « seul » ou au sein d'un projet de plus grande ampleur, soutenu par d'autres bailleurs internationaux, l'AFD *via* d'autres outils et/ou les autorités nationales :

- **Pour les projets soutenus uniquement par le PRCC**, les impacts, aisément identifiables, sont souvent positifs. La France est par ailleurs perçue comme bailleur privilégié des secteurs

concernés. Pour assurer la continuité des projets (à défaut parfois de la pérennité de leurs effets), l'AFD a tendance à renouveler son soutien *via* un autre PRCC, ou à confier la suite du projet à un autre bailleur international.

– *Cas particulier* : Pour les projets mis en œuvre dans des secteurs exploratoires pour l'AFD et/ou l'aide au commerce, l'effet du PRCC se révèle le plus fort : les impacts sont à la fois les plus identifiables et les plus significatifs étant donné l'investissement réalisé. En effet, ce sont souvent des secteurs où les porteurs de projet font preuve d'une grande volonté de mise en œuvre (car ils ne bénéficiaient d'aucun soutien auparavant), qui font leur « entrée » dans les secteurs commerciaux des pays, et où tout est à créer. La durabilité de ces filières et leur progression continue constituent un véritable enjeu dont se saisit l'AFD, en renouvelant, dans certains cas, son soutien *via* un autre PRCC, ou en s'assurant de la bonne transmission des savoirs et compétences à un autre bailleur international. Dans ces cas également, la visibilité de la France en tant que bailleur pionnier du secteur est davantage assurée.

- **Pour les projets plus larges, tels que les projets multi-bailleurs**, la contribution du PRCC, difficile à isoler et à valoriser, a pu paraître mineure (ou relative au montant versé). Cependant, l'ampleur de tels projets et l'implication d'autres acteurs (notamment des acteurs institutionnels locaux) permettent de mieux assurer leur pérennité. S'il peut parfois sembler que le PRCC ne contribue que très peu, dans ces cas, à la visibilité de la France, il peut s'avérer être un vecteur clé de l'intégration de l'AFD dans un secteur où elle n'était encore que peu présente, et ainsi servir une stratégie plus large. Cela a pu être observé dans le cas du projet « Appui au secteur textile » au Cambodge.

13

### ... interrogeant parfois sur la valeur ajoutée de recourir au PRCC, en tant que seul instrument d'assistance technique bilatéral en matière d'aide au commerce

L'évaluation a permis de révéler plusieurs cas où la valeur ajoutée de l'outil PRCC est plus difficile à cerner, en particulier dans les projets de grande ampleur. Le PRCC peut ainsi être sollicité afin de compléter des besoins en crédit, et son action spécifique a tendance à « se noyer » dans l'ensemble des financements des bailleurs – ce qui n'enlève rien, cependant, aux effets positifs du projet auquel le PRCC aura ainsi participé. Dans ces contextes, le choix par la maîtrise d'ouvrage du PRCC plutôt qu'un autre outil de financement s'explique avec plus de difficulté, et la contribution du PRCC aux effets sur les capacités d'exportation ne sont pas mesurables.

### Le PRCC s'articule de manière satisfaisante avec les autres outils liés à l'aide au commerce, bien que les synergies avec les autres bailleurs restent limitées

Le PRCC est un outil clairement identifié dans l'offre de l'AFD en matière d'aide au commerce, et dont l'intervention n'a jamais été perçue comme redondante avec celle d'autres bailleurs internationaux – ou du Groupe AFD lui-même.

La cohérence du PRCC avec les autres dispositifs d'aide au commerce se limite néanmoins à l'évitement de doublons dans les interventions. Le PRCC est en effet un outil méconnu des autres bailleurs internationaux : il permet une intervention opérationnelle, là où des bailleurs comme l'Union européenne ou la Banque mondiale s'engagent directement auprès des États et les assistent dans la définition et la mise en œuvre d'une stratégie en matière d'exportation. Le benchmark réalisé étaye ces constats observés principalement sur le terrain : les deux bailleurs étudiés (USAID aux États-Unis et la GIZ en Allemagne) abordent l'aide au commerce d'abord sous l'angle des pays ou de zones géographiques, et élaborent avant tout des stratégies globales liées aux enjeux de ces pays ou zones. Ainsi, USAID et la GIZ cherchent d'abord à identifier des secteurs stratégiques et porteurs pour le pays bénéficiaire (et pour eux en tant que bailleurs) puis y intègrent, lorsque cela est pertinent, des aspects d'aide au commerce. Le PRCC est mis en œuvre dans une logique différente, voire inversée, qui ne permet pas à l'AFD (*via* cet outil du moins) d'être identifiée comme partenaire incontournable par d'autres bailleurs et avec qui des synergies sont possibles.

### **En termes de mise en œuvre, le PRCC se caractérise par un rythme d'exécution lent et de nombreux projets sont confrontés à des difficultés à leur lancement**

À fin 2015, les enveloppes des quatre générations de PRCC étaient entièrement engagées, c'est-à-dire autorisées à être consommées au regard des dépenses prévues pour la mise en œuvre des projets. Cependant, toutes générations confondues, seul un peu plus de la moitié de ces enveloppes engagées au titre du PRCC a été effectivement versé aux porteurs de projet, le programme affichant un taux de décaissement de 54 % du fait d'un rythme d'exécution qui peut sembler lent. Parmi les projets dont l'exécution s'avère la plus problématique figurent ceux financés sur les Fonds de renforcement des capacités commerciales (FRCC), et qui ne sont pas totalement consommés, expliquant en grande partie les difficultés de clôture administrative encore existantes sur les PRCC 1 et 2 (FRCC au Vietnam et au Mali). Ce type de fonds n'a pas été reconduit lors des PRCC 3 et 4.

Au niveau des projets, les situations de blocage sont d'autant plus problématiques que les instructions identifient les risques avec précision, sans que des actions correctrices ne soient proposées ou anticipées (car, parfois, il n'est pas possible de contrer ces risques). Pour la majorité des projets souffrant de blocages, la faiblesse de la maîtrise d'ouvrage, en termes de capacités humaines et financières, constitue l'explication principale. Sans surprise, la solidité de la maîtrise d'ouvrage apparaît donc comme un facteur clé de succès dans l'exécution des projets et leur suivi.

Il est cependant à noter que les conditions suspensives au premier versement sont envisagées comme des actions correctrices, en amont des projets : en effet, dans le cas de maîtrises d'ouvrage identifiées comme fragiles, l'AFD pourra renforcer les conditions suspensives et exiger des actions concrètes qui sont considérées comme la première étape du renforcement des capacités de la structure soutenue. Ainsi, certains projets pour lesquels le temps nécessaire pour lever les conditions suspensives est relativement long ne peuvent être considérés comme « bloqués » en amont de leur démarrage opérationnel, car le travail effectué fait déjà partie du projet. L'équipe d'évaluation recommande donc de davantage valoriser ce travail et les conditions suspensives.

### **Par ailleurs, malgré les efforts pour en préciser les modalités (en particulier fin 2015), la gouvernance et le suivi du programme restent toujours réduits aux aspects financiers, limitant le développement d'une vision stratégique du programme et sa réactivité pour pallier les blocages d'exécution**

Afin de prendre en compte les recommandations de l'évaluation de 2009, les conventions qui encadrent la mise en œuvre du PRCC ont fait l'objet d'un travail significatif de précisions, encore perfectibles, et non sans conséquence sur les obligations de l'AFD en matière de *reporting* et de suivi. Ces évolutions n'ont néanmoins pas permis de remédier à une gouvernance tripartite insuffisamment stratégique et encore trop limitée aux aspects financiers (suivi des engagements et des décaissements des projets, suivi des crédits versés par les ministères), ou à des échanges sur des projets au cas par cas selon une voie plus informelle.

En résulte une difficulté pour les ministères co-financeurs à développer une connaissance des réalisations et des thématiques et zones d'intervention du PRCC, nécessaires pour intégrer le programme dans les réflexions plus larges sur la politique d'aide française au commerce, dont ils sont pourtant responsables.

Le pilotage du programme ne permet pas non plus un suivi de l'état d'avancement opérationnel des projets suffisamment fin pour permettre une réponse réactive aux situations de blocage des projets. Les rapports d'activité annuels du PRCC font office de bilan statique mais ne cherchent pas à avoir une vision dynamique des projets en cours, qu'ils soient bloqués ou non. Les quelques pistes d'amélioration suggérées pour le programme sont saupoudrées dans les rapports au lieu d'être posées comme de véritables propositions pour répondre à des enjeux clairement identifiés. On note cependant une amélioration dans le rapport élaboré en fin d'année 2015, avec notamment une revue des projets financés depuis deux ans, et des informations sur leur état d'avancement et les facteurs de blocage.

Enfin, le suivi financier reste perfectible et nécessite un investissement important de la part des équipes de l'AFD, faute d'outils informatiques permettant le suivi automatisé des projets par génération. Les modalités différenciées de financement entre le ministère de l'Économie et des Finances et le ministère des Affaires étrangères et du Développement international accroissent par ailleurs la complexité du suivi financier, aboutissant aujourd'hui à ce qu'aucune partie à la convention n'ait une vision claire sur l'état consolidé du suivi financier.

En ce sens, les recommandations formulées dans ce rapport, issues pour une grande partie d'un atelier de réflexion avec les principales parties prenantes du programme, visent trois objectifs :

- préciser la doctrine d'intervention du programme, afin d'orienter le soutien du PRCC sur les types de projets qui en maximisent la valeur ajoutée tant pour les bénéficiaires qu'au regard des objectifs français en matière d'aide au commerce ;
- renforcer la dimension stratégique de la gouvernance et du pilotage du programme ;
- améliorer la mise en œuvre opérationnelle des projets soutenus.

## 2. Executive summary

In autumn 2015, EY France (previously Ernst & Young) was mandated by the French Treasury (*Direction générale du Trésor* in French) and by the French Development Agency (*Agence Française de Développement* in French) to undertake an independent evaluation of the trade capacity-building programme (*Programme pour le renforcement des capacités commerciales* - PRCC in French). The evaluation mostly focused on the agreements made under the second, the third and the fourth contractual frameworks of the programme (PRCC 2, PRCC 3 and PRCC 4), although some projects inside PRCC 1 were studied to complete and deepen some analyses.

This evaluation aimed at drawing a review of the PRCC programme, to assess its relevance, its implementation and its efficiency. The objective was also to suggest different scenarios, in the context of the negotiations for the fifth framework agreement of the PRCC. To reach these objectives, a four step approach was elaborated by EY, including:

- An inception phase, in which the methodological guidelines and evaluation tools were elaborated;
- An in-depth desk review on a representative sample of 15 projects within the PRCC 3 portfolio, based on a more thorough documentary review, and multiple interviews;
- A field investigation phase, in Senegal, in Cambodia and in Tunisia;
- A final phase of analysis, conclusions and recommendations.

### Key figures of the evaluation

The PRCC was established in 2002 as a pilot programme, and is presented as the only French bilateral tool to provide technical assistance in building trade capacity in developing countries. Since its creation, the PRCC objectives and its high-priority areas have evolved along with the different frameworks, as well as its means of intervention.



<sup>1</sup> In early December 2015, all generations combined

<sup>2</sup> Disbursement rate for the trade capacity-building

**Thanks to its great flexibility for intervention, the programme offers relevant responses to the diverse local needs and the wide range of projects on Aid for Trade.**

The PRCC confirmed its great flexibility for intervention, noticed in the first programme evaluation in 2009, enabled by both a broad range of action and a low average budgetary commitment. Since 2002, 87 projects have been supported, with an average funding of 1.1 million euros by project. This flexibility has already proved of high value and allowed the programme to support projects of various sizes and kinds.

Although, given the economic sectors of the assisted countries, 60% of the studied projects during the evaluation involved operations on agricultural and fisheries export, the programme was also active in the industrial sector (mechatronics, textile, healthcare for example) and in the service sector (cinema, tourism). Furthermore, the PRCC undertakes various actions, according to the projects' needs:

- Training sessions, dedicated in priority to professional organisations, institutions in charge of commercial programmes (protected geographical indications, fair trade), direct producers, companies and sectors' employees;
- Studies to improve the practices of producers and companies, to understand the current state of regulations and the structuring of sectors, and to research new products;
- Support to the development of specific tools (for management, communication and awareness);
- The funding of small equipment, from the rehabilitation of a cleaning station in Haiti to the construction of two coffee processing centres in Sao Tomé or of an enclosed training room to enable the federation of Congolese companies to perform training sessions.

This flexibility is backed by most of the stakeholders: project managers, who supervised the projects at the French Development Agency, project management teams and beneficiaries. The main assets of this French programme lie in its ability to:

- Finance projects of various sizes and kinds in different sectors;
- Support a large range of structures (national public actors, associations, private structure, regional body...);
- Bring expertise to all the activities of a contractor as well as put the focus on one specific issue;
- Adapt the project according to the local context, even once it has already started;
- Highlight France's expertise and specific approach on innovative sectors in relation to the Aid for Trade.

**A good alignment on the French Aid for Trade priorities, providing relevant contributions to the French public development aid policies.**

Since its implementation, the PRCC has been a tool that fits within the geographic and thematic priorities defined for the French Aid for Trade actions (which were defined by the Committee for International Cooperation and Development (CICID) in 2009):

- 61% of the PRCC's commitments are allocated to Sub-Saharan Africa, as outlined in the objective to concentrate 60% of public aid to the development of this area, in particular to the least-developed countries;
- The share allocated to the Mediterranean countries remains stable throughout the period, in particular the countries that form the Deauville Partnership for the last frameworks of the PRCC;

- The thematic and sectorial priorities that are the fair trade, the protected geographical indications, the strengthening of the quality approach and the support to the agricultural sector, constitute the major part of the supported projects. The fishing and tourism sectors, identified as primary by the signatories of the fourth Framework Convention (PRCC 4), are also supported but to a lesser extent.

Despite the growing attention in the last frameworks to Sub-Saharan Africa, the PRCC continues to strongly support South-East Asia, either through bilateral or multi-country projects. Cambodia, Vietnam and, to a lesser extent, Laos, remain the largest beneficiaries.

### **The projects' relevance is ensured by the quality of the instruction made by the French Development Agency**

In the overwhelming majority of the studied projects, the instruction made by the French Development Agency is of high quality and often enables with accuracy and in an exhaustive manner, the identification of the needs of the local economic actors. The supported projects are in total adequacy with the needs of the supported sectors and the economic priorities in the beneficiary countries.

### **The supported projects have been producing convincing results on the economic capabilities of the final beneficiaries, the structuration of local sectors, as well as on the promotion of their products inside international markets**

The effects of the projects supported by the PRCC are undeniable when referring to the capabilities of the producers and companies, who are the final beneficiaries of these actions, and the situations of the supported sectors. The evaluation demonstrated that projects supported by the PRCC reach the most significant results with regards to the structuration and the promotion of the export sectors, by acting in a very concrete way: funding and developing interprofessional structures, training programs, support for dialogue between the actors within a sector. Except for some defective cases, the realisations are undertaken as outlined in the conventions, and the expectations and objectives are reached. By doing so, these projects allow all the actors of the value chain to develop their skills in production or management, but also enable the sectors to increase their visibility to the national administrations as assets for the export economy.

However, it is difficult to assert that the assistance provided by the PRCC was crucial on the evolution of exports in the beneficiary countries and their integration within the international trade. The relatively limited weight of the French aid, combined with the lack of data on the monitoring of the supported projects, even the larger projects, lead to the conclusion that the PRCC's impact at the macro-economic level are limited.

Apart from the direct support to exportations, the technical assistance provided through the PRCC appeared to be productive by involving almost systematically all the actors within the value chain of a sector in its structuration, and in particular the national authorities.

### **The PRCC contribution to these results and their sustainability vary according to the kind of project supported...**

The PRCC can take action "on its own" or within a broader project, supported by other international lenders, the French Development Agency through other tools and/or the national authorities:

- **For projects supported solely by the PRCC**, the impacts, easily identifiable, are positive most of the time. France is considered as an appreciated donor in the concerned sectors. To ensure the projects' continuity (if it is not its long-term effects), the French Development Agency tends to renew its support through another PRCC, or to entrust other international donors to continue the project.

- A specific case: the PRCC holds stronger effect when the projects are undertaken in sectors which are exploratory for the French Development Agency and/or the Aid for Trade. Impacts are both the most identifiable and the most significant with regards to the funding. Indeed, it concerns sectors where project leaders show great will in the implementation (because they did not benefit of a previous support), that enter in the national trade sectors, and where everything has to be created. The sustainability and the constant progress of these sectors represent a real challenge for the French Development Agency, which is solved by renewing its support through another PRCC, in some cases, or ensuring the good transmission of knowledge and skills to other international donors. In these cases also, the French visibility as a sector's pioneer donors is more ensured.

- **For larger projects, such as multi-donors projects**, the PRCC contribution could seem minor as it is hard to isolate and to price out from the rest of the support. Otherwise, the scale of such projects and the implication of other actors (including local institutional actors) ensure their sustainability. If in these cases the PRCC seems to contribute in a very little way to the French visibility, it may be key to the French development Agency's penetration in a new sector of activity, thus contributing to a wider strategical approach.

### **... questioning the added value of the PRCC, as the only bilateral tool to provide technical assistance in building trade capacity**

The evaluation revealed several cases where the PRCC added value was more difficult to discern, in particular in great scale projects, when the PRCC can be solicited to complete the need in credit. Its specific actions tend then to "get lost" in the donors' entire funding scheme - even if it doesn't change the project's positive effect. In these contexts, the choice by the project's owner of selecting the PRCC rather than another financing tool can be explained with more difficulty and the PRCC contribution to exportation capabilities are not measurable.

### **The PRCC interacts in a satisfactory manner with the other tools of the Aid for Trade policy, even if synergies with other donors are limited**

The PRCC is a well identified tool in the French Development Agency offering regarding Aid for Trade, and no intervention was ever perceived as redundant with other international donors – or within the Agency Group itself.

The PRCC coherence with other Aid for Trade facilities is nevertheless limited to avoiding overlaps during operations. The PRCC tool is indeed unknown to other international donors: it allows an operational response, while donors such as the European Union and the World Bank directly commit to the States and help them in the definition and the implementation of the strategy with regards to exportation. The benchmark undertaken during the evaluation highlighted these findings that emerged from the field visits: the two studied donors (USAID in the United States and GIZ in Germany) tackle the Aid for Trade under the countries or geographic area scope, and elaborate global strategies in relation with these countries or geographic area issues. Thus, USAID and GIZ pursue to identify in the first place the strategic and growth sectors in the beneficiary country (and for them as donors) and then they integrate, when pertinent, some Aid for Trade aspects. The PRCC is implemented with a different approach, if-not opposite, that doesn't allow the French Development Agency (through this tools at least) to become a critical partner for other donors and with whom synergies are possible.

### **The implementation of the PRCC is characterised by a slow pace and many projects face difficulties during the launch phase**

At the end of 2015, the financial packages for the fourth PRCC framework were totally committed, which means that they were authorised to be spent with regards to the expected expenses for the projects' implementation. However, all frameworks considered, only a little bit more than half of the financial packages committed to the PRCC were actually given to the project leaders. The programme has a 54% disbursement rate because the implementation pace can seem slow. The projects, financed

by the trade capacity development fund (TCDF), are among the most problematic projects as the entire budget is not spent yet, which explains to a great extent the persisting issues during the administrative closure on the PRCC 1 and 2 (TCD in Vietnam and in Mali). This fund wasn't perpetuated on PRCC 3 and 4.

With regards to the projects, the blocking situations are all the more problematic that the Agency pointed the risks with great accuracy during the instruction, without suggesting or applying corrective response (because, in some cases, risks cannot be countered). Most of the blocking situations are linked to the contractor's weakness in terms of human and financial capabilities. It is no surprise that the contractor's strength is a deciding factor for the success of a project's implementation and monitoring.

However, the condition precedent for the first payment is considered as corrective actions, prior to the projects: indeed, when weaknesses are identified in the contracting structure, the Agency is able to strengthen its condition precedent and demand concrete actions, which are considered as the first step in the strengthening of the supported structure. To that end, some projects for which the time needed to raise the condition precedent is relatively long cannot be considered as "stuck" prior to their operational start, because the work undertaken is already part of the project. The evaluation team advises to better emphasize this work and the condition precedent.

**Furthermore, despite the efforts to precise the means (especially at the end of 2015), the governance and the programme monitoring remain reduced to the financial aspects and limit the strategic vision of the programme and the reactivity to remedy any blockages**

In order to take into account the recommendation of the 2009 evaluation, the agreements which establish the PRCC implementation were studied with accuracy and new obligations were set up for reporting and monitoring. These evolutions have nevertheless not remedied the trilateral governance's lack of strategic vision. Monitoring is still too limited as it only covers the financial aspects of the programme (commitment monitoring and project disbursements, followed by credits paid by the departments) except for informal exchanges on projects on a case-by-case basis.

This leads to a difficulty for the co-financed departments to develop knowledge on realisations, themes and intervention zone of the PRCC. This knowledge is however required to integrate the programme in a larger reflexion on the Aid for Trade policy, for which they are responsible.

The programme steering doesn't allow either an operational monitoring of the projects, one which would be precise enough to enable a quick answer to the projects stuck in a blocking situation. The annual activity reports of the PRCC constitute a static overview but they don't try to obtain a dynamic vision of the ongoing projects, whether they are blocked or not. The few suggested ways of improvement for the programme are scattered in the reports instead of being exposed as real propositions to address well identified stakes. We notice an improvement in the report made in the end of 2015, with in particular an overview of all financed projects in the two last years, and some information about their progress and blocking factors.

Finally, the financial monitoring remains perfectible and needs an important investment, due to the lack of software tools allowing the automatic monitoring of the projects generation by generation. The different funding arrangements used by the Ministry of Economic Affairs and Finance on the one hand and the Ministry for Foreign Affairs and International Development on the other hand increase the complexity of the financing monitoring, which lead today to a situation in which neither programme partner has a clear vision of the consolidated financing monitoring.

In this sense, the recommendations made in this report pursue three objectives:

- To specify the programme's policy on intervention, in order to focus the PRCC support on projects which are maximising the added value for the beneficiaries and for the French objectives with regards to the Aid for Trade;
- To strengthen the strategic dimension of the governance and of the programme steering;
- To improve the operational implementation for supported projects.



## Partie 2

# RÉPONSE AUX RECOMMANDATIONS

## A. CADRAGE STRATEGIQUE ET DOCTRINE D'INTERVENTION DU PRCC

### Rappel des conclusions de l'évaluation :

- Malgré un travail bienvenu de précision sur les priorités d'intervention, la dernière série de convention-cadre encadrant la mise en œuvre du programme souffre encore de flous et d'imprécisions : les objectifs stratégiques restent relativement vagues et larges.
- La plus-value du PRCC, en tant que principal instrument d'assistance technique en matière d'aide au commerce, est très variable selon les types de projets. La visibilité de l'aide de la France apparaît également diverse, et insuffisamment assurée lorsque le PRCC intervient en composante d'un projet multi-bailleur plus large.

| Recommandations                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Réponse de la DG Trésor, du MAEDI et de l'AFD                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>A1. Mieux préciser, dans la future convention du PRCC 5, la contribution du PRCC aux orientations stratégiques de l'aide au commerce :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maintenir l'interprétation large du champ d'intervention du PRCC et des secteurs soutenus – tout en continuant de s'inscrire dans les catégories de l'aide au commerce.</li> <li>• Sur la base de la logique d'intervention reconstituée dans le cadre de cette évaluation, mieux préciser les objectifs opérationnels poursuivis, et privilégier des objectifs thématiques plutôt que de cibler des priorités sectorielles spécifiques.</li> <li>• Définir les priorités géographiques en se référant au Contrat d'Objectifs et de Moyens 2018-2020 de l'AFD, plutôt que de lister des priorités spécifiques au PRCC.</li> </ul> <p><i>Responsables : DG Trésor, MAEDI, AFD</i></p> | <p>La DG Trésor et le MAEDI avaient déjà amorcé cette réflexion afin de mieux identifier l'inscription du programme dans l'aide au commerce française. Ainsi, les catégories de l'aide au commerce dans lesquelles le programme peut s'inscrire ont été clairement détaillées dans la nouvelle convention tripartite de mise en œuvre entre les tutelles et l'AFD pour le PRCC 5. Les objectifs thématiques ont été privilégiés et les objectifs géographiques du PRCC ont été mis en cohérence avec les objectifs définis lors du CICID du 30 novembre 2016 dont la priorité est l'Afrique.</p> |

| Recommandations                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Réponse de la DG Trésor, du MAEDI et de l'AFD                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>A2. Définir une doctrine d'intervention du PRCC pour identifier les conditions/ critères des projets à soutenir, qui maximisent la plus-value et la visibilité de l'aide française :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Définir le champ d'intervention et le périmètre d'éligibilité du programme (aide à l'exportation seulement ou également aide à la compétitivité de productions tournées vers les marchés intérieurs mais menacées par la concurrence des importations dans un contexte d'abaissement des protections douanières ?)</li> <li>• Définir les modalités d'intervention du PRCC selon le type de projets soutenus et leurs problématiques : <ul style="list-style-type: none"> <li>- pour les projets exploratoires et pour lesquels l'appui français a le plus de valeur ajoutée et la plus forte visibilité, le PRCC est un instrument pertinent et efficace ;</li> <li>- pour les composantes de projets plus larges, en particulier impliquant plusieurs bailleurs, la valeur ajoutée et la visibilité du PRCC pourront être garanties par une série de conditions : ciblage précis et caractère structurant des composantes sur lesquels sera amené à intervenir le PRCC, choix d'actions à forte visibilité ou emblématiques de l'aide française au commerce.</li> </ul> </li> <li>• Favoriser fortement – voire imposer dans les conventions – l'affichage du logo AFD sur les supports de communication et au sein des infrastructures des maîtrises d'ouvrage soutenues.</li> <li>• Inscrire dans la doctrine d'intervention du programme la communication au sein de l'équipe France, sous la coordination de l'AFD.</li> </ul> <p><i>Responsables : DG Trésor, MAEDI, AFD</i></p> | <p>La nouvelle convention du PRCC 5 définit clairement la philosophie générale du programme (objectif de renforcement des capacités des pays partenaires et cohérence avec la diplomatie économique française notamment), deux axes prioritaires d'intervention et des objectifs thématiques qui y sont attachés : développer des politiques commerciales et faciliter l'intégration régionale économique des PED et développer une offre compétitive des pays en développement sur les marchés régionaux et internationaux. La DG Trésor et le MAEDI soutiennent pleinement la recommandation concernant la meilleure communication sur le programme et l'affichage du logo AFD est désormais prévu par la convention. Enfin, les équipes locales du côté de l'AFD comme des tutelles s'efforceront, pour le futur programme, de renforcer les synergies au sein de l'équipe France, comme cela est désormais encouragé par les procédures mises en place dans la nouvelle convention.</p> |

## B. IDENTIFICATION, MISE EN OEUVRE ET SUIVI DES PROJETS SOUTENUS

### Rappel des conclusions de l'évaluation :

- Le PRCC est confronté à des taux d'exécution faibles, traduisant le cycle de vie long des projets.
- Plusieurs projets présentent des cycles de vie relativement longs, s'expliquant par des situations de blocage lors du lancement, alors même que les risques avaient été bien identifiés par l'AFD lors de l'instruction des projets.
- La grande majorité des blocages apparaissant au cours de la mise en œuvre ont été identifiés lors de l'instruction des projets.

| Recommandations                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Réponse de la DG Trésor, du MAEDI et de l'AFD                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>B1. Prioriser les maîtrises d'ouvrage solides ou présentant un fort potentiel de maturité afin de sécuriser le lancement et la mise en œuvre des projets et de favoriser la pérennisation de ses effets :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Favoriser les maîtrises d'ouvrage solides pour s'assurer de la bonne exécution des projets, d'autant plus lorsque ceux-ci sont de grande ampleur (multi-bailleurs par exemple).</li> <li>• Ne pas s'interdire de soutenir des maîtrises d'ouvrage perçues comme fragiles, en particulier sur des projets exploratoires, autrement dit qui sortent des secteurs/structures traditionnels de l'aide au commerce, et pour qui la solidification ferait partie intégrante des objectifs du projet de renforcement des capacités commerciales.</li> <li>• Considérer la possibilité de mettre en œuvre des interventions successives pour des maîtrises d'ouvrage à fort potentiel, et faisant preuve d'une volonté significative pour mettre en œuvre les projets et les pérenniser.</li> </ul> <p><i>Responsables : AFD</i></p> | <p>La DG Trésor et le MAEDI comprennent cette recommandation qui s'inscrit dans un objectif d'amélioration des taux d'exécution du programme. Ils restent cependant convaincus que le programme doit servir également à financer des maîtrises d'ouvrage faibles ou très faibles dans une démarche de renforcement des capacités et d'accompagnement de nouveaux projets. La nouvelle convention PRCC 5 illustre ce choix en répartissant l'enveloppe à moitié entre des projets de petite envergure (ticket moyen maximal à 1,6 million d'euros) et des projets de plus grande ampleur. Cette répartition permet de conserver la flexibilité de l'outil PRCC qui finance à la fois des projets exploratoires, de maîtrises d'ouvrage très faibles ou de petits tickets tout comme des projets plus solides, des projets multi bailleurs ou de grande ampleur (projet régional etc.). Enfin, le PRCC a déjà permis le financement successif d'interventions complémentaires sur des maîtrises d'ouvrage à fort potentiel, comme cela a été le cas en Afrique de l'Ouest (projet PAMPIG I puis PAMPIG II avec l'OAPI qui est un organisme intergouvernemental œuvrant sur les IG) ou Laos (projet Café des Bolovens avec structuration de filière et renforcement de la qualité auprès d'une coopération puis projet stratégie filière café avec le gouvernement). Ce potentiel de maturité est conservé dans la convention du PRCC 5.</p> |

| Recommandations                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Réponse de la DG Trésor,<br>du MAEDI et de l'AFD                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>B2. Valoriser le temps et le travail liés à la levée des conditions suspensives au premier versement, qui correspondent à la première étape (nécessaire) du renforcement des capacités des structures soutenues :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Assumer le caractère indispensable et à très forte valeur ajoutée des conditions suspensives au premier versement, et valoriser le travail effectué et les résultats dans le bilan d'activité de l'année notamment, afin que les projets ne paraissent pas « en retard ».</li> <li>• Faire appel au Fonds d'appui – et profiter de la souplesse qu'il offre – pour soutenir les maîtrises d'ouvrage perçues comme fragiles dans leur levée des conditions suspensives : par exemple, recruter, sur ces fonds, une assistance technique perlée pour aider la maîtrise d'ouvrage dans le recrutement d'une assistance technique pour la mise en œuvre du projet, pour la mettre à niveau sur les exigences de reporting, etc.</li> </ul> <p><i>Responsables : AFD</i></p> | <p>Cette recommandation utile a été suivie d'effet et est désormais pleinement intégrée dans la convention :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Concernant la valorisation des conditions suspensives : article 7, concernant les éléments d'analyse à fournir annuellement par l'AFD « 8. un état des lieux de tous les projets octroyés et en cours (présentation du projet et état d'avancement précis, faisant état des éventuels difficultés et points de blocage et éventuelles actions correctives mise en œuvre : <b>phase préparatoire pour la levée des conditions suspensives</b>, activités suite au 1<sup>er</sup> versement etc.) »</li> <li>• Concernant le Fonds d'appui : article 6 de la convention tripartite AFD-MAEDI-DG Trésor « un fonds spécifique, dénommé Fonds d'appui à la mise en œuvre du PRCC, est constitué à partir de l'enveloppe du PRCC pour financer des études de faisabilité ou mener toutes actions ponctuelles appropriées relevant de la mise en œuvre du PRCC, dont notamment une <b>assistance technique pour des maîtrises d'ouvrage sélectionnées particulièrement faibles.</b> »</li> </ul> |
| <p><b>B3. Renforcer l'accompagnement des projets sur le terrain afin d'améliorer la réactivité du pilotage en cas de blocages :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifier en amont, dans le portefeuille de projets du PRCC, ceux présentant le plus de risques et en informer les agences AFD locales.</li> <li>• Dans le cas de projets multi-pays, désigner systématiquement une agence locale AFD référente pour le projet – même si la diffusion des informations aux agences locales de tous les pays impliqués dans le projet passe toujours par le chef de projet au siège de l'AFD.</li> </ul> <p><i>Responsables : AFD</i></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <p>Cette recommandation relève de « bonnes pratiques » à appliquer lors de l'instruction des projets. D'ores et déjà, les agences de l'AFD dans les pays sont pleinement associées à l'instruction des projets dès leur conception.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

## C. GOUVERNANCE ET PILOTAGE DU PROGRAMME

### Rappel des conclusions de l'évaluation :

- La gouvernance tripartite porte avant tout sur le suivi budgétaire et relativement peu sur le suivi stratégique.
- La gouvernance du PRCC ne permet pas aux parties d'avoir une bonne connaissance des projets et de leurs orientations.
- Les différentes modalités de financement du PRCC complexifient le pilotage.

| Recommandations                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Réponse de la DG Trésor, du MAEDI et de l'AFD                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>C1. Inscrire la gouvernance du PRCC dans la gouvernance plus large de l'aide française au commerce :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rechercher une vision d'ensemble dans le pilotage opérationnel du programme</li> <li>• Prévoir une réunion annuelle entre les instances de pilotage du PRCC en associant l'ensemble des acteurs français intervenant dans le domaine.</li> </ul> <p><i>Responsables : DG Trésor, MAEDI, AFD</i></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <p>Cette recommandation est essentielle pour s'assurer que toutes les parties prenantes disposent du même niveau d'informations concernant les projets. Elle est donc importante à mettre en œuvre pour améliorer la connaissance du programme par les tutelles et par tous les acteurs. C'est pourquoi la nouvelle convention du PRCC 5 a tenu compte des réflexions menées dans le cadre de l'évaluation pour améliorer le reporting et les instances de dialogue entre l'AFD et les tutelles. Des réunions semestrielles ainsi qu'un reporting annuel qualitatif permettront notamment de valoriser le travail lié à la levée des conditions suspensives, l'identification des difficultés éventuelles en amont mais également des futurs projets. Cette réunion semestrielle aura ainsi vocation à permettre d'échanger sur le suivi des objectifs géographiques et thématiques de la convention.</p> |
| <p><b>C2. Poursuivre l'amélioration des documents de suivi du PRCC, ou les intégrer dans des exercices de suivi plus étoffés des actions de l'AFD en matière d'aide au commerce :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Intégrer dans les documents de suivi (bilans annuels) des éléments permettant de dégager une vision stratégique du programme (orientations à prendre pour viser les objectifs ou les cibles définies dans les conventions, même indicatives) et porter une appréciation sur l'avancement des projets.</li> <li>• Prévoir une réunion annuelle de suivi, au cours de laquelle l'AFD évoque notamment les quelques cas de projets bloqués, afin d'en analyser les raisons et de réfléchir ensemble pour lever ces blocages.</li> </ul> <p><i>Responsables : AFD</i></p> | <p>La convention du PRCC 5 liste désormais clairement les éléments qualitatifs indispensables pour dégager une vision stratégique du programme pour les tutelles. Les réunions semestrielles de suivi prévues seront également l'occasion d'évoquer les éventuels blocages.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

| Recommandations                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Réponse de la DG Trésor,<br>du MAEDI et de l'AFD                                                                                                                                                              |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>C3. Harmoniser les modalités de financement du PRCC par les ministères co-financeurs, pour simplifier le pilotage financier du programme, afin d'appuyer la réorientation de la gouvernance vers d'autres volets plus stratégiques que le seul suivi budgétaire.</b></p> <p><i>Responsables : DG Trésor, MAEDI</i></p> | <p>Cette recommandation, bien qu'intéressante, ne peut pas être mise en œuvre dans la mesure où deux ministères, financent le PRCC, qui est un outil partagé, sur deux programmes budgétaires différents.</p> |

## D. ARTICULATION AVEC LES AUTRES INTERVENTIONS FRANÇAISES EN MATIÈRE D'ASSISTANCE TECHNIQUE ET/OU D'AIDE AU COMMERCE

### Rappel des conclusions de l'évaluation :

- Le programme souffre d'une absence d'articulation avec d'autres instances françaises impliquées dans l'aide au commerce.

| Recommandations                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Réponse de la DG Trésor, du MAEDI et de l'AFD                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>D1. Mieux impliquer au niveau local les autres acteurs français intervenant dans l'aide au commerce :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mettre le PRCC à l'ordre du jour des réunions des instances locales de dialogue des parties prenantes de la coopération française.</li> <li>• Inscrire de façon renforcée dans les conventions PRCC la nécessité de coordonner l'AFD et les services économiques pour l'identification des projets.</li> <li>• Pour les pays prioritaires de la France en matière d'aide au commerce, réaliser un exercice régulier de diagnostic des actions/secteurs qu'il conviendrait de soutenir, via le PRCC et les autres instruments français, en y associant les services de coopération et d'action culturelle (Scac) et services économiques des ambassades, l'AFD, Expertise France, Business France, l'Institut français.</li> <li>• Définir dans chaque ministère un mode opératoire de consultation des postes à l'étranger afin de s'assurer de l'implication du niveau local.</li> </ul> <p><i>Responsables : DG Trésor, MAEDI, AFD</i></p> | <p>Il sera effectivement utile dans le cadre de la mise en œuvre du futur programme de renforcer les synergies au sein des équipes locales concernant les projets PRCC. La convention prévoit donc une association régulière des différentes parties prenantes pour assurer le meilleur suivi possible des projets. Les deux ministères de tutelles veilleront à associer pleinement et régulièrement leurs postes au niveau local, tout comme l'AFD, afin de garantir la transmission de l'information mais également le suivi de la mise en œuvre des projets.</p> |

## **Partie 3**

# COMPOSITION DU COMITÉ DE PILOTAGE DE L'ÉVALUATION

**François Riegert**

chef du service économique de la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, Président du comité de pilotage

**Valérie Liang-Champrenault**

chef du bureau investissements et règles dans le commerce international (Multicom 2), DG Trésor

**Daphné Priouzeau**

adjointe au chef du bureau investissements et règles dans le commerce international (Multicom 2), DG Trésor

**Charlotte Gounot**

adjointe au chef du bureau Afrique subsaharienne et AFD (Multifin 2), DG Trésor

**Myriam Bouslama**

responsable, division institutions financières et appui au secteur privé, AFD

**Laurent Biddiscombe**

adjoint, division institutions financières et appui au secteur privé, AFD

**Virginie Lucas**

référente pôle appui secteur privé, division institutions financières et appui au secteur privé, AFD

**Nadia Voisin**

rédactrice pôle tutelle des opérateurs, direction du développement et des biens publics mondiaux, sous-direction des politiques de développement, direction générale de la mondialisation (MAEDI)

**Mélissa Dalleau**

rédactrice, direction des entreprises et de l'économie internationale, pôle appui aux entreprises et innovation, direction générale de la mondialisation (MAEDI)

**Houssein Guimbard**

économiste, centre d'études prospectives et d'Informations internationales (CEPII)

**Mauricette Gady-Laumonier**

chef de l'unité d'évaluation des activités de développement, DG Trésor

**Flora Giarracca**

adjointe au chef de l'unité d'évaluation des activités de développement, DG Trésor

**Bertrand Savoye**

évaluateur, division de l'évaluation et de la capitalisation, AFD





**Unité d'Évaluation des Activités de Développement de la DG Trésor**

Télédoc 552 - 139, rue de Bercy  
75572 Paris Cedex 12

[www.tresor.economie.gouv.fr/evaluation-des-activites-de-developpement](http://www.tresor.economie.gouv.fr/evaluation-des-activites-de-developpement)

Division Évaluation et Capitalisation de l'AFD  
5, rue Roland Barthes  
75598 Paris Cedex 12  
<http://librairie.afd.fr/>

Février 2017